

地域の持続的発展におけるパルコ政策の可能性

井上典子

大阪市立大学大学院生活科学研究科
(平成14年8月12日受付：平成14年10月23日受理)

The potential of "PARCO" strategy for sustainable development - a new park system in Po Delta -

Noriko Inoue

Graduate School of Human Life Science, Osaka City University

Summary

The spatial planning in Japan proposes the new city-region formation. For promoting more sustainable and good balanced pattern of regional land use, it is required to conserve rural areas in agri-environmental methods. But urban sprawl and liberalization of agricultural markets have accelerated marginality of rural areas and abundant of agricultural activities. A set of ecological, socio-economic planning system for rural development must be prepared.

This paper intends to analyze the "PARCO" strategy realized in Basso Ferrarese located on the Emilia-Romagna Region in Italy, which has become less-favored area because of long-term reclamation works.

The "PARCO", a new park system, promotes many local projects focusing on the environmental regeneration in devastated rural areas. It also organizes horizontal network between local authorities, NPO and socio-economic players under the subsidiarity principle for better management of the natural and cultural heritage in the Region.

Keywords：公園政策 *park system*, 集落協定 *community agreement*, 条件不利地域 *less-favored area*, 地域計画 *regional planning*

1. 問題の所在

1-1. 研究の背景と目的

「多自然居住地域」¹⁾は、「中小都市と中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然環境に恵まれた地域を、21世紀の新たな生活様式を可能とする国土のフロンティアと位置づけるとともに、地域内外の連携を進め、都市

的なサービスとゆとりある居住環境、豊かな自然を併せて享受できる自立的な圏域」の創造を提唱している。この概念では、大規模都市圏とは異なる居住環境が目指され、コンパクトで機能性に富む中小都市を充実させると共に、都市的土地利用と農村的土地利用のバランスを図る必要から、地域内における農村や自然を適正に保全す

ることが求められる。なかでも自然と人間生活の共生の場である農村的土地利用の保全を通じた環境管理や文化的多様性の保護は、地域発展の持続性を高め、居住環境の質的な向上につながる。

しかし現実には山間地域や中山間地域は経済的な疲弊や高齢化に直面しており、「多自然居住地域」の実現化に向けては新しい地域経営の視点が不可欠となっている。地域経営では地域が有する多様な資源を地域づくりに最大限に活かしてゆくことが求められるが、そのためには、1) 市街地、林地、農地、湖沼、河川等の地域総体を計画対象としうる地域計画（わが国では県レベルの総合計画を想定できる）のあり方を再検討し、2) この新しい地域計画が、農村的土地利用保全と地域経営の両立問題を検討してゆくことが必要である。

同様の文脈から、EU諸国が実施する地域計画が近年大きく変化した点に注目することができる。「都市こそが欧州経済の原動力」⁽¹⁾ というEUの施策は常に都市の発展を促しているが、施策が都市再生に集中した80年代への反省に立ち、自然環境や農村景観を含むより広域的視点から一体的に管理する中で、地域の持続的発展の達成が求められるようになった。

EU領域全体の空間的バランスを対象とするESDP (European Spatial Development Perspective)⁽²⁾ は、1) 均衡のとれた多極分散型の都市システムと、都市と農村の新しい関係(a balanced and polycentric city system and a new urban-rural partnership)、2) 基盤施設・情報に対するアクセスの公平性の保証 (securing parity of access to infrastructure and knowledge)、3) 持続可能な発展、自然的・文化的遺産の管理と保護 (sustainable development, prudent management and protection of nature and cultural heritage) の3つを基本的指針として提示している²⁾。当計画では、地域内の自然・文化的資源を再評価し、その保全や有効利用を図ると同時に、地域の生産活動や産業システムを多様化することで地域の自立を促す。EUでは大都市圏を核とする地域計画に一線を画し、中小都市連携による領域内の空間形成を図っている。

EU領域内の持続的発展を目的として、中小都市が多極分散的に配置される空間構造を形成するために、広域的な視点から要求される都市と農村の役割は相互補完的であり、地域構成要素として環境的・文化的文脈から農村空間を読み直す試みは、都市の発展と平行した動向となる。すなわち農村的土地利用の保全は単に農村問題に関わるだけでなく、国土の空間的な形成に関わる問題として地域計画の対象領域に位置づけることにその意義が

ある。

EU諸国では農村的土地利用の保全と地域経営の両立という問題に対し、公園政策を活用することで地域計画を環境保全・再生型にシフトし、農村的土地利用保全を図る手法が採用されている。当該政策の展開から、この10年間に州レベルの地方自治体が設立する公園数は激増した⁽³⁾。ヨーロッパの自然公園は、農村的土地利用や居住環境等、民有地を広く取り込む概念として発展したという経緯を持つことから、特別保護地区として管理される公有地だけでなく、民有地を対象とする広い地域保全の概念に適応している⁽⁴⁾。わが国の自然公園法は、「普通地域」を通じて農地を計画対象としうるが、土地利用規制として機能するに留まり、地域づくりを目的としてこれを事業計画の対象とすることは少ない。こうしたわが国の現状に対し、地域計画技術の一つとしてEUで採用される公園は、条件不利地域や産業衰退地域等を積極的に取り込む形で設立され、1) 文化的景観³⁾、世界遺産、ラムサールサイト、MABの保全を含む地域の環境管理、2) 条件不利地域や産業衰退地域の地域経営、3) 土地利用規制および土地利用調整、に対する手法の一つとして活用され、1)、2)、3) の融合により地域政策に介入する。

1-2. 研究対象地域の選定と研究の仮説

本研究は、EUにおいて1997年～98年のヨーロッパ優秀地域計画賞 (European Urban and Regional Planning Awards) に選ばれたイタリア、ポー・デルタ地域の地域計画を対象とする。当該計画は公園計画を主軸としており、受賞理由は、ヨーロッパ最大級の湿地環境の保全をテーマとして、環境管理を人間生活 (漁業、農業、観光) との共生において実現したことに対する評価であり、その過程で新しい地域経営の可能性を生み出した。

ESDPが目指す先進事例として、イタリアのエミリア・ロマーニャ州と並びオランダのランドシュタットが取り上げられる。この2つの地域には次のような相違点がある。まず、国土計画により農村的土地利用が計画的に保全されるオランダとは異なり、エミリア・ロマーニャ州には条件不利地域が多く、このため土地利用転換が進みやすく市街地近郊部や未利用地での開発が常に問題となってきた。土地所有形態においても、エミリア・ロマーニャ州は農地だけでなく林地や湿地が分散化した個人所有であり、実際に干拓事業だけでなく、海岸線における石油化学系多国籍企業の立地やリゾート開発などは常に地域問題の温床となってきた。特に研究対象地域は70年代まで干拓事業の対象となり、自然的土地利用から

農村的土地利用への大規模な転換が進められてきた。しかし80年代～90年代に策定された地域計画が総合的な土地利用の見直しを図り、大規模な観光開発や農業生産量の向上を核とする従来の地域計画を、湿地再生等を骨格とする環境保全・再生型へと大きく変えた。

本研究の仮説は、研究対象地域で実施される地域計画がEU内で高い評価を受けた理由について、これが環境保全・再生型へと転換したことに注目し、その中で使用された計画技術が地域の環境管理や地域経営の多様化に対し、有効性を持ったという点である。EU成立に伴う地域計画制度の変化および政策的背景についての分析は別稿に譲り、本稿は上記の仮説に基づき、研究対象地域が公園の地域計画的な利用を通じて、どのように環境管理を実現し、地域経営の多様化を図ったかについて、自治体が採用した計画を技術的視点から分析することで、その有効性を明らかにすることを目的としている。

自然的土地利用と農村的土地利用の多様性は地域生態系の豊かさを示し、林地、里山、水田、湿地等、地域における景観要素のすべてが本来、環境保全・再生型の地域計画における研究対象となる。本研究が湿地を干拓した条件不利地域を対象とする点については、典型事例として扱う以外の特定の意図はない。しかし河口部の湿地は都市近郊に位置し、常に開発の対象となってきた。このため生物多様性保護条約が採択された1992年以降は、

最も喪失が著しい自然要素の一つとして世界各地で保護が進められている。EUにおける生物多様性保護プログラムNatura2000は地方政府が策定するすべての地域計画の前提となっており、EU規則⁴⁾は土地利用計画を通じたサイトの保護を定めている。保護サイトを多く保有するという理由から、農村的土地利用が厳しい規制の対象となることは、今日的な動向である。わが国においても環境省が「新・生物多様性国家戦略」を通じ、里地里山、草地、農地の積極的な保護を打ち出し、その保護が自然公園によって図られる事例⁵⁾や水田が広義の意味で湿地に含まれることから、水田自体がラムサールサイトとして登録される事例もあり⁶⁾、「多自然居住地域」の創造において第1次産業を始めとする生産活動や地域の生活は、環境管理と深い関係を持つものとして認識される必要がある。

2. 研究対象地域における州立公園の設立経緯

2-1. 研究対象地域の概要

本研究の対象地域が位置するエミリア・ロマーニャ州は、EUが推進する多極分散型空間構造の形成の核となる都市連携の先進事例として注目され⁶⁾、州内に形成される産業地区をグローバル化に対応させることで輸出主導の地域的経済を組み立て、高い経済力を示している⁶⁾。

エミリア・ロマーニャ州は、トリノ、ミラノの大都市

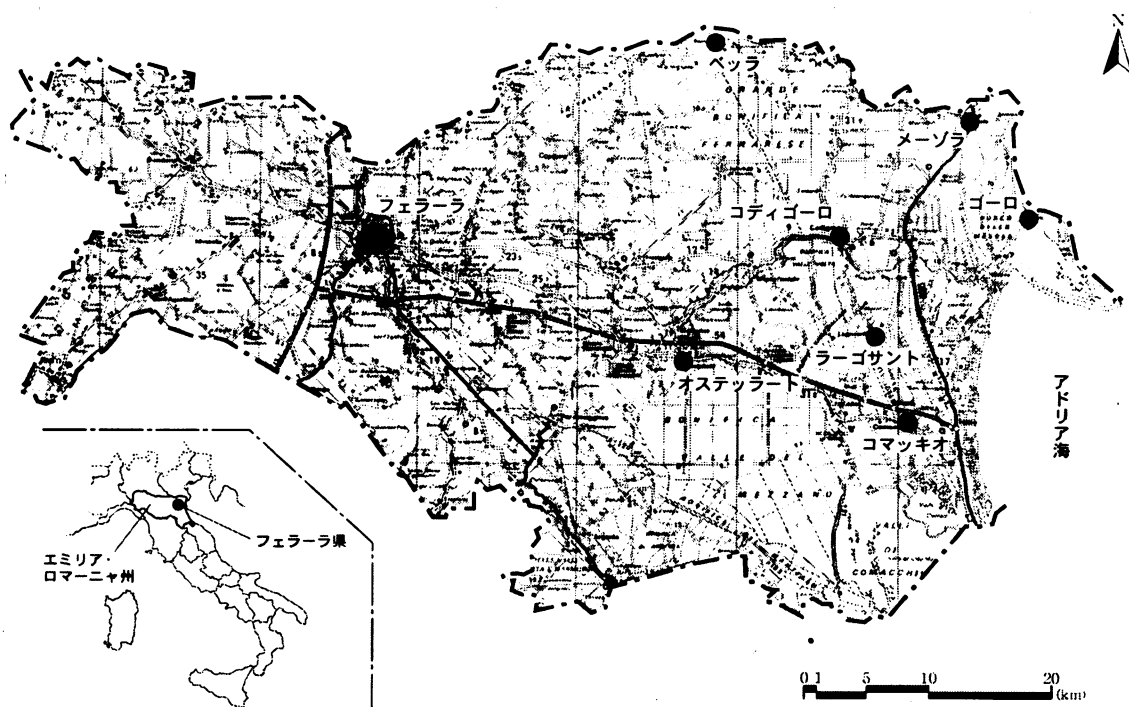


図-1 フェラーラ県域図

圏を中心に重工業で発展したピエモンテ州やロンバルディア州と異なり、中小企業の集積地域として注目される。イタリアの中小企業比率は一般に高く⁽⁷⁾ エミリア・ロマーニャ州では中小企業数は全企業数の37.5%を占め、これらは州内に産業地区を形成している。

こうした産業地区の成立基盤は折半小作農制にあるとされる。この地域の農園は歴史的に共同居住を基盤として管理されてきており、また農業と並行して家内工業を行っていたことから工業用の施設や設備、共同住宅や道路という固定資産が比較的早い時期に蓄積された。この点についてベリッチーニは、「わが国の特に北東部、中央部の田園地域を、経済学者や社会学者が第3のイタリアと呼んでいる。より広い観点からすればこれは都市化のプロセスの顕在化、すなわち『都市ではない』が十分に発達した地域の顕在化の結果である。」⁷⁾と分析し、産業地区形成のプロセスがエミリア・ロマーニャ州における都市と農村の構造に大きく関連したことを指摘している。

60年代、70年代を通じ自然発生的に成長した産業地区は、80年代には州の地域計画において推進され、1988年に州が策定したエミリア・ロマーニャ州の地域計画⁸⁾は、多核的都市圏 (il Sistema Metropolitano Policentrico) の形成を提唱している。この概念はヨーロッパ全域で60年代に発達した単核的大都市圏の衰退を乗り越えるものとして設定され、大都市を作り出すことを目的とせず、経済活動、居住形態、人間生活の「集中した分散」(diffusione concentrata)を図るとした。計画による見通しでは、大都市圏システムにおいて最初集中する専門的産業も徐々にルーティン化することで一

般的サービス業へと変化するが、集中した分散構造を持つ中小規模の都市集積ではイノベーションを繰り返す柔軟性を保つことが可能であり、このため常に革新的な産業地区を形成しうる高いポテンシャルが保持できるとしている。

1988年の地域計画に基づき、ボローニャ大学等教育機関は企業活動で即時実践可能な技術研究や開発を進め、地方銀行は起業を志す青年層に積極的な融資を行った。そのため既存の産業地区と適切な距離にあり固定資産税の低い農村部に小さな企業が数多く誕生し、事業が成功した後にも企業家は農業活動を放棄せず、小規模農業をパートタイムや週末の仕事として継続することでその場所を住宅もしくは事務所、あるいは工房とした。こうした状態からエミリア・ロマーニャ州における都市と農村の一体化現象 (courbanisation) では、都市スプロールによって農村的土地利用が都市的土地利用へと変化しただけでなく、都市と農村集落が網目状のネットワークを形成し、インドヴィーナ (F.Indovina) によって分散的都市化 (città diffusa) と呼ばれる地域構造をつくった。エミリア・ロマーニャ州における分散的都市化は大都市圏と農村との完全な乖離を生まず、中小都市とその周辺農村によって形成される人的、物的ネットワークの条件をつくりあげたと分析され、これはエミリア・ロマーニャ州における地域構造の特徴となった⁹⁾ (P.Bianchi)。

地域の産業構造を基盤として都市と農村の連携が作り出したエミリア・ロマーニャ州の他地域とは異なり、研究対象となるフェラーラ低湿地帯 (Basso Ferrarese) はボローニャ、フェラーラ、ラヴェンナ各市街地から約50km~70km圏内に点在するベッラ (Berra)、コディゴ

表一1 フェラーラ低湿地帯の産業構成

経済活動	フェラーラ低湿地帯			フェラーラ県			エミリア・ロマーニャ州	
	経営体数	%	県における割合	経営体数	%	州における割合	経営体数	%
農業	309	5.3	29.2	1,060	4.1	14.6	7,249	2.3
商業	2,634	45.5	23.1	11,426	44.2	8.9	127,838	40.7
金融業	5	7.9	21.3	2,148	8.3	7	30,716	9.8
建設業	684	11.8	26.6	2,569	9.9	7.4	34,269	11
エネルギー業	5	0.1	17.2	29	0.1	10.5	276	0.1
鉱物、化学産業	56	1.0	26.2	214	0.8	5.8	3,686	1.2
サービス業	447	7.7	22.6	1,974	7.6	8.6	23,033	7.3
鉄鋼業	258	4.5	13.7	1,878	7.3	7.3	25,587	8.2
繊維・食品・木工業	479	8.3	22.2	2,159	8.3	6.1	35,269	11.2
運送業	455	7.9	18.8	2,425	9.4	9.4	25,753	8.2
合計	5,784	100.0	22.3	25,882	100.0	8.2	313,915	100.0

※ Ervet (1994) より作成

ーロ (Codigoro)、コマッキオ (Comacchio)、ラーゴサント (Lagosanto)、メーゾラ (Mesola)、オステッラート (Ostellato)、ゴーロ (Goro) の7つの市町村 (人口65,582人、面積845km²) を指し (図-1)、そのすべてが条件不利地域の干拓農地である。県全体に対し農業と建設業の比率が高く (表-1)、失業率が20%以上、所得が州平均の75%以下という状態が続いていることからEU構造基金によるObjective 2¹⁰⁾ に指定される。

フェラーラ低湿地帯は1870年～1970年の約100年間に農村地域となった。1800年代初頭の地図にはフェラーラ低湿地帯は存在せず、湿地に浮ぶいくつかの町が描かれている (図-2)。干拓事業の大規模化は1800年代半ばの土地投機に始まり、1871年には "Ferrara Land Reclamation Company Limited" が設立された⁽⁸⁾。イギリスとイタリア資本によって19世紀の終りまでに10万ha以上の干拓事業が実施され、フェラーラ低湿地帯のラーゴサント以北の農地はこの時期に形成された。第2次世界大戦中には食料増産計画として大規模な干拓事業がイタリア各地で行われた。そのほとんどが南部イタリアを対象としたものであったが、フェラーラ低湿地帯ではトレッパ湿地約5万haが干拓されることで、コマッキオ市街地が湿地の町から農村集落と変わった。戦後は失業対策としてメッザーノ湿地約2万haが干拓された

が、この際オステッラート南部、コマッキオ西部が新たに農地となり、現状のフェラーラ低湿地帯農村部が完成した。

100年あまりの間に20万ha近い湿地が干拓されたことで、地域の自然的・文化的環境は大きく変化した。フェラーラ低湿地帯の新しい干拓地については、農業研究所 (Istituto Sperimentale Agronomico) の調査から、1) 泥炭の酸化による地盤沈下 (干拓以前+0.5～-1.5mが干拓後-1～-3.5mへと変化)、2) 土壌の強い塩分濃度、3) 土壌pHの低下、の問題が明らかとなり、これらの土壌条件が干拓地での農業活動を限定的なものとした。コマッキオ汽水湖に近い干拓地では小麦の生産量は通常農地と比較して約30～40%低く、干拓後の1977年から1983年にかけてトウモロコシや大麦等粗放型農業へと活動内容を移行したが、結果的には多くの不良農地が耕作地放棄に追い込まれた (図-3・4)。

フェラーラ低湿地帯が接する海岸部にはイタリア最大の汽水湖であるコマッキオ汽水湖やラベンナ干潟、ベルトゥッツィ湿地などが点在し、豊かな自然が広がっている。エミリア・ロマーニャ州が地域の持続的な発展を目指すなら、分散的都市の後背地に広がる自然環境として、フェラーラ低湿地帯において、積極的な環境保全を進める必要がある。しかし農村部の衰退状態からこれを実行

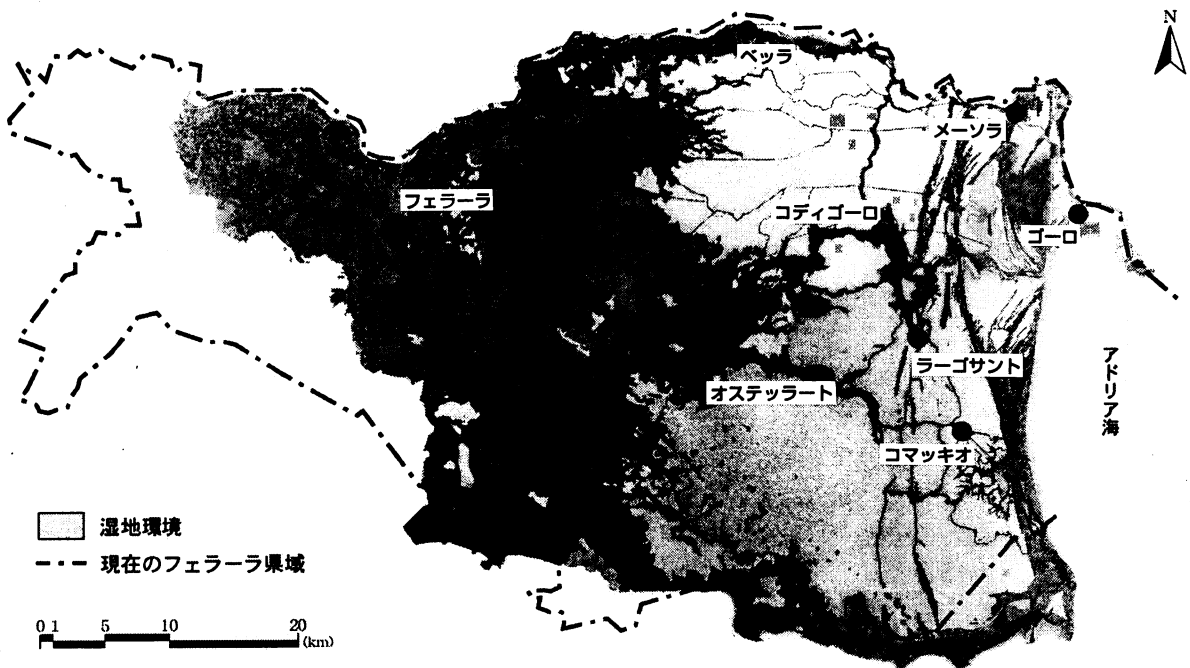


図-2 ポー川河口部の低湿地帯

※ CARTA DEL BASSO PO (*PROGETTO SPERIMENTALE CEE-MEDSPA PER IL RIPRISTINO DI COMPLESSITA' BIOLOGICHE IN AREE BONIFICATE DEL MEZZANO* 収録) より作成

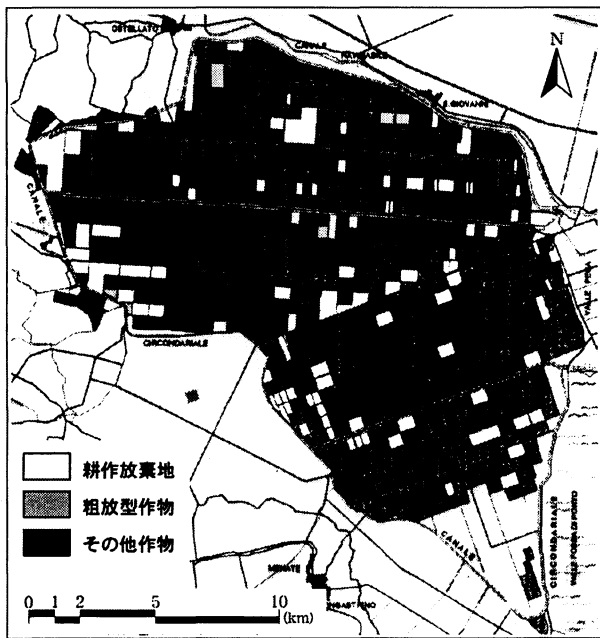


図-3 農業的土地利用 (1977/78)

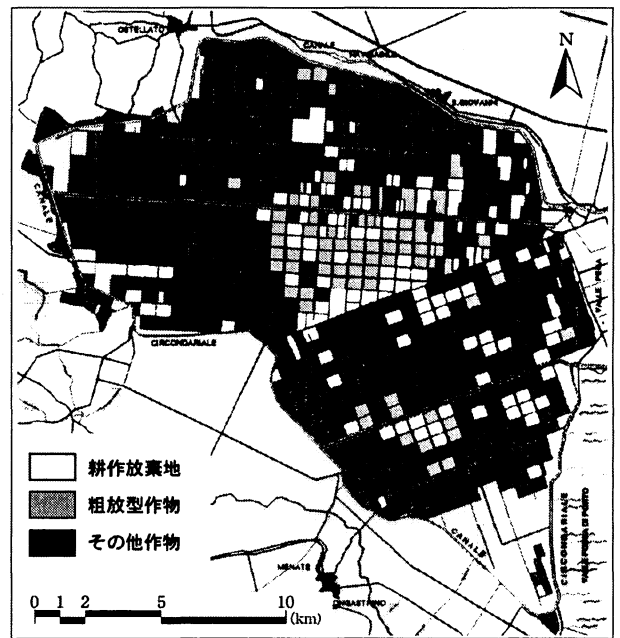


図-4 農業的土地利用 (1982/83)

※図-3・4とも、『MONITORAGGIO AMBIENTALE NELL'AREA DELLE VALLI DI COMACCHIO: QUALITA' DELLE ACQUE, IDROBIOLOGIA MODELLISTICA IDRAULICA』収録より作成

するためには地域経営との両立を検討する必要があった。

2-2. フェラーラ低湿地帯「多目的公園」計画

80年代にはヨーロッパ内の空間的な再編が進み、都市間競争が激化した。Channel Tunnelの完成によりイギリス、ベルギー、オランダがゴールデントライアングルを形成し、ヨーロッパ北西部の国境を越えた経済活動が活発化することでいわゆる「ブルー・バナナ」と呼ばれる経済的な先進地域が形成された。その一方で産業的オールドコアの衰退、寒冷草地や山岳地域等条件不利地域、農業への依存度が高いスペインやイタリア南部等地中海地域の経済的衰退が鮮明となり地域間格差が広がった。エミリア・ロマーニャ州は「ブルー・バナナ」の南端に位置したことから産業地区の輸出が伸びて経済的に飛躍したのに対し、アペニン山脈山岳部やフェラーラ低湿地帯では農業補助金に依存する地域経営が継続し、州内格差が拡大した。

イタリアでは1970年に州制度が誕生し、地域計画策定は州政府の自治事務となった。地方政府による直接的な地域管理が制度上可能となったことで、各州は地域問題の解決に乗り出し、ピエモンテ州、ロンバルディーア州、エミリア・ロマーニャ州、トスカーナ州はいち早く州の地域計画を策定したが、70年代後半から大蔵省事業として実施されていた地域問題解決のための特別計画、プロジェクト80 (Progetto 80) が同時に州政府によって引き継がれた。

「多目的公園」計画は、エミリア・ロマーニャ州が中央政府から引き継いだプロジェクト80事業での継続的な検討によって地域計画策定と並行して提案されたものである。チェルヴェラーティ (P.L. Cervellati) を中心に、州政府専門家、フェラーラ県の専門家が計画策定に参加した。

当時の計画書¹¹⁾によれば、「多目的公園」が云う「公園」は「地域の快適なサロンを意味し」、「これを通じ地域環境をより発展した形で未来世代に伝え」、また「公園において『学習-博物(美術)館-社会』という複合的なシステムを作り出すこと」により「公園」は「多目的」な空間であることを目指すとしている。「多目的公園」の設立目的は、フェラーラ低湿地帯において「工業化による地域発展モデルのオルタナティブを推奨することであり」、それは「自然環境や地域の文化財を再評価、有効利用する」という原理に基づいて計画されたことから、当該計画ではおよそ100年で形成されたフェラーラ低湿地帯農村部全域で湿地環境の再生を図るという案が提出された(図-5)。湿地環境については1972年のラムサール条約締結以前からIUCN やIWRBなど世界規模のNGOが保護活動を進めており、フェラーラ低湿地帯においてもイタリア最大のNGOの一つであるイタリア・ノストラがポー川河口部の湿地の保護を提案していたことが計画の背景にある。

エミリア・ロマーニャ州の地域構造からするとフェラーラ低湿地帯は新しい農村であり、産業や都市との空間

的・構造的な連携が弱いという問題を抱えている。このためフェラーラ低湿地帯を湿地環境として再評価し、フェラーラやラヴェンナという文化都市との関係を深めることで観光産業を軸とした新しい地域づくりを提唱したのが「多目的公園」計画である。

100年間に及ぶ干拓事業をすべて否定する地域計画に農業従事者からの強い反発があったが、地域計画図に見られるポー川河口部水域全体の再生計画は、実現の可能性とは無関係に、基礎自治体や地域住民に対し非常に強いインパクトを与えた。特にコマッキオ汽水湖周辺の湿地は干拓されてから20年あまりしか経っておらず、国土計画によって推進された干拓事業は地域の意志とは異なるものであったため、従来の景観を再生することに対する地域の要望を高めた。しかしこの時点では環境管理や地域経営の主体となる地域住民の意志を反映させる計画的な展開は見られず、あくまでも地域計画が土地利用の転換を実施することで、現状の打開が図られた。

2-3. ポー・デルタ州立公園（パルコ）の設立

ポー・デルタ州立公園は、1988年にポー川河口部の湿地を対象として設立された。公園計画面積は約15万ha、

現状で約6万haが公園地域に指定されている（図-6）。

公園管理協会は指定地域の基礎自治体によって構成される一部事務組合と、公園相談会（職人企業、農業・漁業従事者等、産業団体の代表）、科学技術委員会による連携組織である。公園管理協会は公園地域計画（piano territoriale del parco）および個別の事業計画を策定し、協会自体が事業主体となる場合と農業協同組合やNPOと連携して事業主体となる場合がある。1997年の分権法以降は、公園に関連する地域計画、事業計画、事業実施に関する権限が県から公園管理協会に委譲され、公園地域計画は広域計画として県による調整計画と同等の実効性を持つことになった。

公園地域計画は地種区分において、保護地区（A,B,C）とブレ・パルコに分類される。Aゾーンは、総合的保護地区であり、科学的調査以外のアクセスが禁止されている。Bゾーンは一般的保護地区と呼ばれ、土壌・地層・水系・動植物相が保護され、集約的な第一次産業活動、建造物の新築・拡大は禁止される。Cゾーンは環境保護地区と呼ばれており、集約的でない産業活動、公園成立主旨に見合う建造物の新築および改築が許可される。ブレ・パルコは一般地域から保護地区へのアクセスを段階

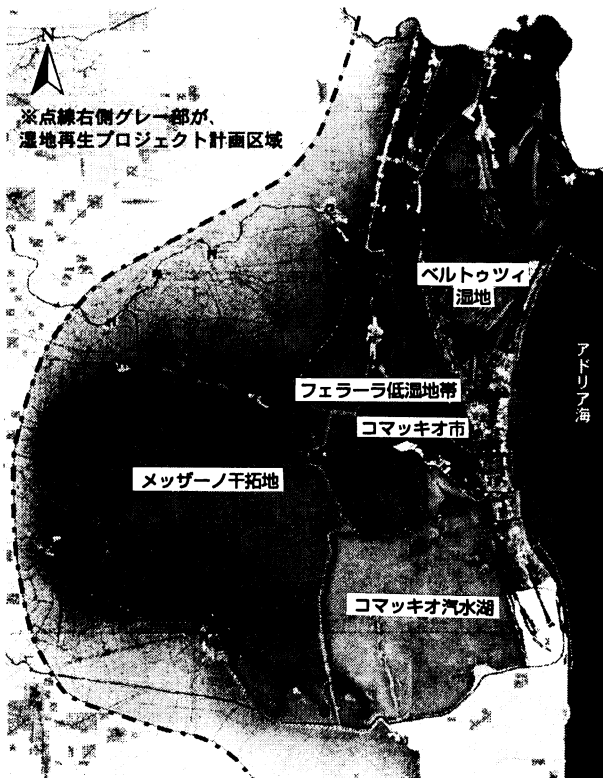


図-5 フェラーラ湿地帯多目的公園計画

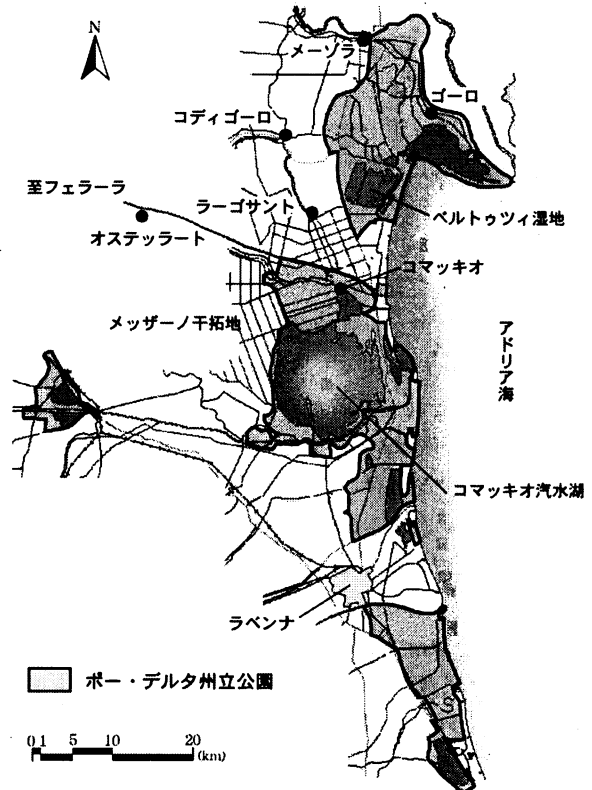


図-6 ポー・デルタ州立公園

※ Piano di assetto territoriale 1989-1990 ("Il parco del delta" Pier Luigi Cerverati 収録)より作成

的に抑制するバッファゾーンであり、居住地域、農林業を含有する点、その多くが民有地である点からわが国の自然公園法における普通地域に極めて近い。ポー・デルタ州立公園の場合、プレ・パルコのほとんどは農地である。

プレ・パルコは公園地域計画による土地利用規制の対象ではないが、公園設立主旨に見合う産業活動を実施することが義務付けられており、このため土地所有者と公園管理協会との間で、農業活動を始めとするあらゆる土地利用に関して協議が持たれ、合意形成のプロセスが踏まれる。

公園地域計画は都市計画に介入できないが、都市近郊部を含め自然的土地利用だけでなく農村的土地利用に対する土地利用規制として機能する。公園保護地区内およびプレ・パルコ内の農地は繊細な自然条件下にあるが、これは農業活動に対し不利な条件である。このため自然環境保全の目的で農地に厳しい土地利用規制を課す場合には耕作放棄が発生する可能性があり、よって公園地域計画は、これらの農地をプレ・パルコに含むことで保全対象とすると共に、農地および未利用地での計画的な土地利用転換を図り、環境保全・再生型事業の開発を促している。

3. 環境保全・再生型地域計画による

環境基盤整備と地域経営的事業の展開

3-1. パルコ政策

「多目的公園」計画の理念は、1988年にポー川河口部がポー・デルタ州立公園として設立することによりその一部が実現された。州立公園・自然保護地区法は、州立公園を「統一的な有機体として機能している地域系」⁽⁹⁾と定義することで、自然や景観の保護を目的とするいわゆる公園とは一線を画すものと位置づけた。保護地区のほとんどは公有地であるが⁽¹⁰⁾、プレ・パルコに含まれる農地、林地、汽水湖の一部（コマッキオ汽水湖の一部、ベルトウツツイ湿地は漁業協同組合の所有）は私有財である。このため公園地域計画は、土地利用規制によって環境管理を実施する必要がある、同時に私有地では、土地所有者による環境管理が課題となる。

1988年の地域計画はポー・デルタ州立公園について、「フェラーラ低湿地帯、アドリア海、ロンバルディーア州、ヴェネト州という広域的な視点からポー・デルタ州立公園を見るとその役割がより明確になる。」「公園を単に地域のミクロな発展の次元から捉える場合にはその戦略は限られたものになってしまう。むしろ公園政策によってポー川流域の環境を再生し、フェラーラとラヴェン



写真-1 Medspa 計画により農地に再生された湿地

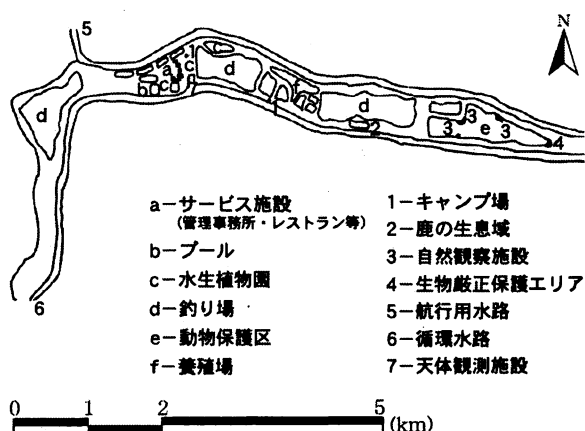


図-7 オステッラート湿地公園

※オステッラートガイドブック (GUIDA Valli di Ostellato) より作成

ナ両都市の文化的なイニシアティブに基づいて環境的側面からこの地域を広域的な観光サイクルの中に入れ込むことが必要であり、その中でフェラーラ低湿地帯の経済的な再生が図られる必要がある。」とし、フェラーラ低湿地帯における公園政策が、地域経営を含む環境保全・再生型の地域計画として認識されていたことを示唆している。

「多目的公園」計画と比較してポー・デルタ州立公園はEU成立の影響を強く受けている。ミラノ（ロンバルディーア州）からリミニまでポー・デルタというEU内「地域」を、産業都市、文化都市、農村、あるいは山岳や湿地といった多様な要素に分類し、その中でフェラーラ低湿地帯を位置づけているからである。こうした計画的視点は広域的であると同時に極めて地域的であり、湿地環境や干拓農地に対しても社会・経済的役割を持たせている。

またイタリアでは1990年に新地方自治法が制定され、以前は中央政府の出先機関として機能していたプロヴィ

ンチャ（県）が、自治体と位置づけられることで、州と市町村の中間的存在として、県レベルの地域計画（県による広域調整計画）の策定権限を持った。先に述べたように1997年の分権法により県と公園管理協会の権限が拡大したため、県による広域調整計画と公園地域計画は連携してフェラーラ低湿地帯の地域問題に取り組むことが可能となった。

初期の段階では、フェラーラ県は州政府を通じてEU構造基金、直接支払制度、EEC補助プログラムを個別的に利用し、実験的な湿地再生事業を地域経営に結びつける努力をしていたが、1997年以降は県がこれらの資金を直接活用することができるようになった。またEU委員会は地域政策の決定権限を地方政府にゆだねるsubsidiarityの原則を推進したため、エミリア・ロマーニャ州では地方政府が策定する地域計画に基づき、EU構造基金、直接支払制度、EUプログラムを総合政策と

して活用することが可能となった。ポー・デルタ州立公園では、地方自治体、公園管理協会、NPO、農業経営体等、多様な主体がこれらの資金を利用し、公園隣接部や普通地域内の農地、未利用地において環境保全・再生事業を展開し、地域経営への具体的な取り組みを実施した。次にヒヤリング⁽¹¹⁾を元に、そのいくつかについて検討する。

3-2. 地方自治体による湿地再生実験と地域経営の多様化

(1) Medspa計画 (Mediterranean Spacial Programme of Action)

農地における最初の湿地再生実験は、メッザーノ干拓農地のうち約40haを湿地に戻すMedspa計画（1992年）であり、事業主体をフェラーラ県として、事業資金⁽¹²⁾の50%を県が、50%がEU補助（地中海のための特別プログラム）が負担するという形で開始された。計画実施

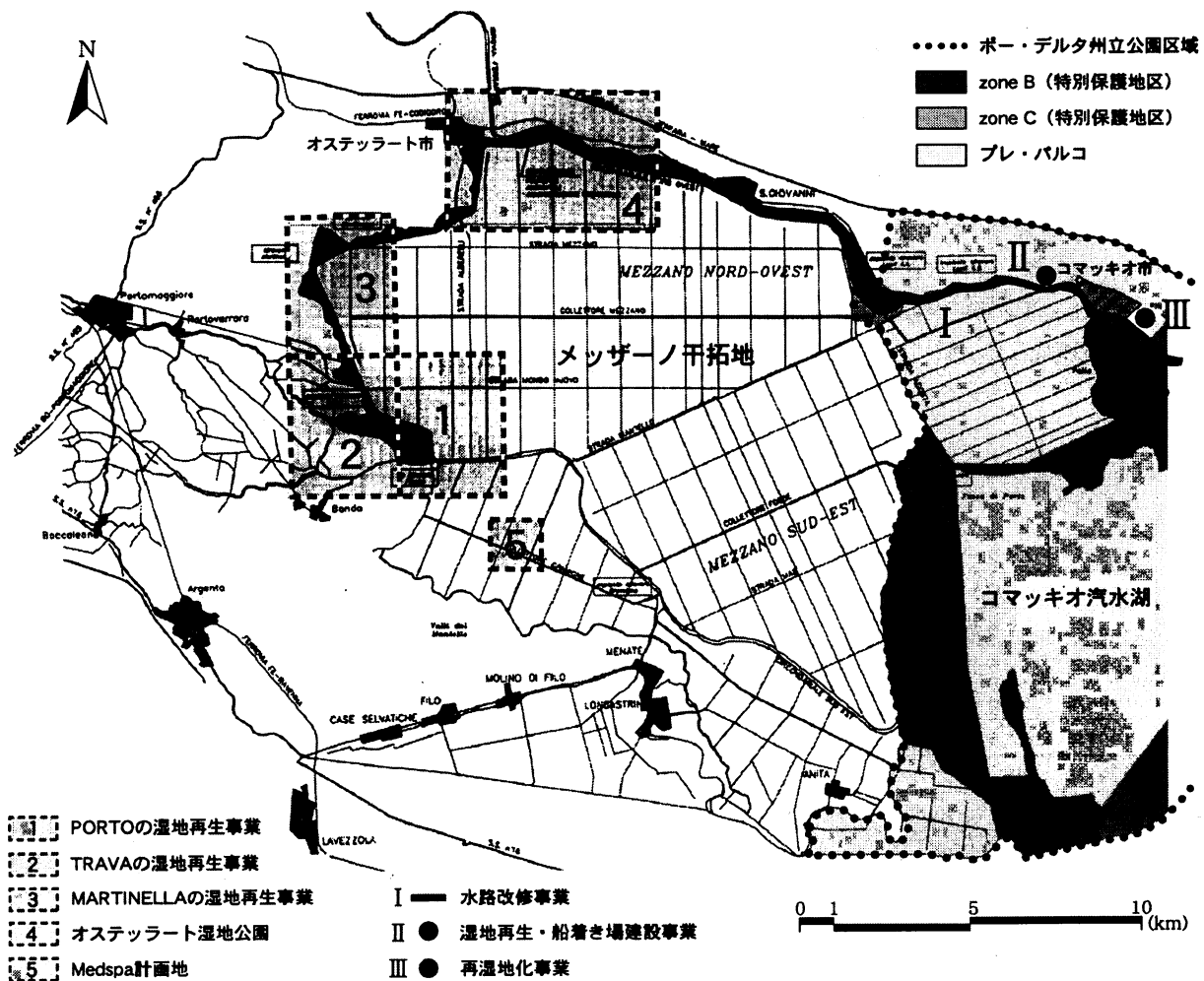


図-8 メッザーノ干拓地における湿地再生事業

※ SISTEMA AMBIENTALE DELLE VALETTE PERIFERICHE DEL MEZZANO ("LE VALLI DEL MEZZANO" 収録) より作成



写真－2 コマッキオ市街地

に際してフェラーラ県は、メッザーノ干拓地内のソルジェーヴァ (Sorgeva) 農業協同組合から土地を借り受け、20haで湿地回復実験を、残りの20haで淡水魚の養殖と水質浄化実験を実施した (写真－1)。

ここで行われる湿地回復実験は、環境整備事業の基礎データ収集を目的とし、ポー川、レーノ川、アドリア海

の富栄養化問題の緩和のため抽水植物による水質浄化効果等、湿地の機能面の再生ならびに干拓農地維持にかかるエネルギーコスト (ポンプアップの費用等) の削減を検討したものである。

地域経営の側面から、メッザーノ干拓農地における単一農業の代替案として淡水魚の養殖が実験に取り入れられたが、その理由は研究対象地域がかつて汽水域漁業の中心地であったこと、また地域アンケートの結果レクリエーションとしての釣りの要求が多かったことから、農家の経営に貢献する可能性があると考えられたからである。

(2) オステッラート湿地公園 (Oasi di ostellato)

Medspaの実験と並行しながら、Medspaにおいて収集された湿地再生と淡水魚養殖、運営コストに関するデータを利用し、オステッラート市メッザーノ干拓地北部の総面積300haにおいて湿地再生計画が事業化された (図－7)。本計画は当初県の事業として開始されたが、後に管理運営はソルジェーヴァ農業協同組合に移管された。

湿地公園内では釣り (約250円／1回)、サイクリング (約150円／1時間)、乗馬 (約250円／時間)、レストランやトラットリア、農家民宿 (約15,000円／2日) が準備され、地域住民を対象とした湿地－農村型観光拠点形成が目指されている。

レストランでは、地域の農作物を活用した料理法について学習会や会食会が企画され、農村型観光経営の希望者が参加している。建物は農家建造物の再利用であるが、

表－2 環境保全・再生型の公共事業

年 度	事業主体	事業内容	事業予算 (単位100万リラ)
1995年	フェラーラ県・公園管理協会	カネヴィエ・ポルティチーノピオトープ散策路整備事業	299.5
1995年	メーゾラ市	植栽整備による景観修復事業	1,000
1995年	コマッキオ市	コマッキオ汽水湖内の建造物、洲、散策路の整備事業	400
1996年	ベッラ市	農村型観光における農家民宿の整備事業	600
1996年	コマッキオ市	コマッキオ汽水湖周辺散策路整備事業	830
1997年	オステッラート市	バンド・レプリ湿地における水性ハビタットの創造事業	168
1997年	コディゴーロ市	ボンボーザ、ヴォラーノ間散策路整備事業	298
1997年	コディゴーロ市	ボンボーザ修道院環境整備事業	580
1997年	フェラーラ県	カネヴィエ・ポルティチーノピオトープ散策路改善事業	210
1997年	フェラーラ県	ポルティチーノ建造物修復事業	300
1997年	コマッキオ市・フェラーラ県	レプリ湿地の建造物修復事業	168
1998年	ベッラ市	観光遊歩道整備事業	240
1998年	公園管理協会	ベロッキオ湿地におけるバードウォッチング施設整備事業	238
1998年	Delta2000	バードウォッチングに関する国際共同プロジェクト事業	—

※ Progetto di valorizzazione ambientale nel Delta Ferrarese より作成

料理内容は、ヌオーヴァ・クッチーナ（新料理）の代表的なシェフと契約するなど、都市部と同様の質を保証しながら湿地環境独自の食文化を提供し、これを地域文化の一つとして観光客にアピールしている。農家民宿のサービスおよび経営については、講習受講と資格取得が必要である。

農園内に再生され、釣りやバードウォッチングに利用される淡水湿地は、水質浄化にも活用されている。メッザーノ干拓地循環水路周辺では総合的な湿地再生事業が進められており（図-8）、フェラーラ県はこの事業によって、干拓農地の水質浄化システム（fitolagunaggio）を形成すると同時に、再生される湿地景観やビオトープを農村型観光に活用している。

（3）オープン農園（Fattorie Aperte）・教育農園（Fattorie Didattiche）・公園の日（Giornata dei Parchi）

農業経営体が単独で農村型観光を実施するだけでなく、フェラーラ低湿地帯自体を農村型観光、エコ・ツーリズム、環境教育の拠点とする目的で、公園管理協会は農業経営体およびNPOと共同で、観光産業に関する総合的なシステムづくりを行っている。

この事業ではフェラーラ低湿地帯に地域散策コースを設定し、コース内の各農業経営体が観光、教育の目的で一般訪問者を受け入れている。農業従事者は、季節作物や農業活動を通じた環境管理について説明を求められる。農園や農業について環境的側面から説明を行う必要性から農業従事者自体が農業の多面的機能について学ぶことになる。このようにして、この事業は生産者・消費者の双方に対する環境教育としても機能している。

また公園管理協会は農業経営体と共同で「公園の日」を定め、地域の歴史や湿地と人間生活の関係に関するセミナー、展示会、バードウォッチングなどの事業を実施する。これらの取り組みの中で農業経営体は直接販売を行うが、厳密な環境保全型農業の規定に基づいた農業生産品に対してはEUによる原産地保証⁽¹³⁾が与えられ、商品として付加価値を獲得できる仕組みがある。公園管理協会は、EUの原産地保証の制度を一步進め、ポー・デルタ州立公園内の自然、農生産工程、観光産業等の環境およびサービス内容（ホテルやレストラン）に対し品質保証制度（ISO, EMAS）の適用を実施し、これによって達成される公園環境の全体的な向上は、農生産品の価値を高め、生産品販売に有利となる。

（4）コマッキオ市街地周辺における湿地再生事業

ポー・デルタ州立公園内に含まれるコマッキオ市街地（写真-2）は、衰退する農村部の中心的な町としてフェラーラ低湿地帯の地域づくりの上で重要な役割を持って

いる。公園管理協会とコマッキオ市はコマッキオ市街地周辺のプレ・パルコ内農地において、Ⅰ）ナビガービレ水路およびコマッキオ市街地内水路の改修事業、Ⅱ）ナビガービレ水路に面する農地の湿地再生と船着き場建設事業、Ⅲ）コマッキオ市街地周辺の景観整備を目的とする湿地再生、等の事業計画を進めている（図-8）。

コマッキオ市街地はコマッキオ汽水湖の影響を受けて農生産性が低く、一方地域景観の側面からは重要な保護地区となっている。この区域の農地をプレ・パルコに指定し、観光産業を行う目的で、環境保全・再生型の基盤整備を都市事業と連動して進め、市街地と近郊農地の空間的な相互関係を強化することにより地域経営の効率性を高めている。

（5）その他の公共事業

表-2に、フェラーラ低湿地帯において1999年までに終了した上記以外の環境保全・再生型の公共事業をまとめる。

3-3. 環境基盤整備における直接支払制度の活用と集落協定の役割

フェラーラ低湿地帯において直接支払制度は、地域の環境管理と湿地再生に広く活用されている。たとえばフェラーラ低湿地帯の南東部からラベンナ市に位置するラモーネ農業協同組合（COOP.BONIFICA LAMONE）の場合、所有農地のほとんどが干拓地であり、塩分濃度が高く生産不良から補助金に依存する農業経営が続いていた（売り上げ約5億5千リラの約40%が補助金による収入）。農家経営を多角化する目的でオステッラートの湿地公園を見学した後、EU共通農業政策の補完政策

表-3 直接支払制度の補償要件

目 的	補償要件
環境保全型農業 環境低負荷型農業 自然空間の保護 生物多様性の保護 景観保全	<ul style="list-style-type: none"> ・粗放的農業 ・有機農業 ・農閑期における農用地の植栽 ・土壌管理 ・果物栽培における地被直栽 ・環境に配慮した仔牛、肉牛の畜産 ・環境管理計画の策定 ・粗放的な草地の維持 ・自然的・農業的景観の維持 ・自然環境保全を目的とする20年間の休耕 ・生物多様性保護
農用地における植林	<ul style="list-style-type: none"> ・森林の創造 ・生産を目的とする樹木栽培 ・エロージョン防止および不安定な傾斜の保護を目的とする低木植栽 ・環境保護を目的とした並木、小森林、防風林等

※ II Piano Regionale di Sviluppo Rurale より作成

2078/92、2080/92 (EEC) (1999年以降EU規則1257/99)の適用を受けて農地における湿地の再生を開始し、全耕地面積350haの約10%を補償対象とした。一般にイタリアの農村型観光はわが国のファームインのように観光客を既存の農家に宿泊させるといったものではなく、長期滞在に耐えうる質の高い宿泊施設やレストラン完備を必要とする。したがってこのケースでは、農業従事者は経営規模や農業経営の状態からオステッラート湿地公園のような大型の農村型観光を目指すことは難しく、宿泊施設やレストランを必要としないトウリズモ・ロカレ (turismo locale) と呼ばれる地域需要対応の観光を目指し、最終的には全面的な経営転換を図ることを希望している。小規模農業協同組合の場合、経営上の不安定感をぬぐいさることが難しく、経営多角化に向けた初期経費として直接支払制度を活用することで農園内の環境基盤整備を図るケースが多い⁽¹⁴⁾。

1999年におけるEU共通農業政策の改正により、EU規則1257/99は農村地域発展計画の策定を地方政府に義務づけているが、エミリア・ロマーニャ州は其中で、環境保全型農業施策 (Misura agro-ambientali per la diffusione di sistemi di produzione a basso impatto ambientale e conservazione degli spazi naturali, tutela della biodiversità cura del paesaggio) を開始し、農業活動を通じた計画的な環境管理を推進している。これによって公園管理協会、農業経営体、干拓地管理協会が集落協定を結んで環境管理を図り、環境保全型農業の実施において失われる所得⁽¹⁵⁾を直接支払制度を通じて補填する。

集落協定では、具体的な管理内容 (湿地、湿性草原、灌木地、林地、生け垣等)、管理面積、管理手段について取り決めを交わし、公園管理協会は集落協定にしたがって自然環境保全事業や自然再生事業を実施する。農業

表ー4 Wetlandsのパイロット事業に対するヒアリング調査結果

事業主体の条件	農業協同組合の場合	個人農業従事者の場合
パイロット事業 実験地面積	10 ha	約2 ha
位置	ラヴェンナ市、マンドリオーネ湿地の北部	ゴーロ市、ポー川河口部湿地内農地
自然条件	ブンテ・アルベレーテ干潟、バルデッロ湿原に接する農地	ポー川ヴォラーノ支流の砂洲および沼地に近接する農地
その他の条件	砂質土壌／淡水域／海拔0～0.2m／タマネギ栽培地	砂質土壌／汽水域／海拔0.2～0.4m／トウモロコシ栽培地
土地所有	ラヴェンナ市→サン・アルベルト・エ・メッザーノ農業協同組合への貸付地	個人
公園による土地利用 規制	州立公園普通地域 (プレ・パルコ)	州立公園特別保護地域 (特別保護地区ゾーンBであり、土地利用規制が厳しく農業活動は実質的には不可能)
農業活動の経営規模	2,700ha／2500会員	2.5ha／個人
農業生産物の種類	麦、大豆、砂糖大根、ブドウ、もも、リンゴ	干拓当時はブドウ栽培を行っていたが、農地の土壌条件から継続が難しく、ここ数年はトウモロコシ栽培をおこなっていた。
経営状態	直接補償への依存が大きい。年間売上は約20億リラであるが、場合によっては所有地を売却によって経営を建て直さねばならない時がある。	父は年金生活。土地所有者は会社員であり現在、農地からの収入は副次的収入となっている。
プロジェクトへの 参加目的	2,700haに及ぶ農地の多目的利用と多角経営なしには協同組合の継続は難しいため、公園管理協会からのオファーで実験の実施を決定した。	農業生産は見込めないで農地を観光等の目的で活用し、都市に働きに行くのではなく、地元で働きたいと考えていた。直接支払制度による環境保全型農業の実施経験があり、公園管理協会からのオファーで、すぐに実験参加を決定した。
プロジェクトへの 参加内容	事業計画策定、施工、湿原回復過程の維持管理。	事業計画策定、実験のモニタリング。
結果への評価 ／周辺の反応	ビジターセンターおよびレストランの経営を開始。自主的に環境教育のセミナーなどを企画し、パイロット事業をきっかけとして積極的に観光産業に参入することを決定した。	湿性草原の回復には失敗したが、湿地への回復実験を継続的に実施し、観光事業等農業経営の多角化に挑戦したいと考えている。
地域への影響	一度干拓した土地を湿原に戻すという計画を理解するのは難しい。組合内での説得に苦労した。	周辺も同様の条件の零細農家なので、パイロット事業に対し興味を持っている。
公園政策に対する 評価	最初は組合として公園政策に対し反対であった。実際に湿地の再生が経済的な効果をもたらしていることから組合内を説得することが比較的容易になったが、特に高齢の土地所有者を説得するには現状でも時間が必要である。	農地が公園特別保護地区の中にあることから、公園管理協会の専門家には色々な相談をするようになった。土地利用規制が非常に厳しいことから、現実的に公園管理協会との連携がなければ、補助金に依存するだけになってしまう。
今後の計画	77haにおよぶ農地の植林、コリドー計画を策定し、あらたに112haの農地について、公園地域の指定を申請中。	湿性草原を利用した農村型観光の経営を行いたい。

従事者は集落協定に基づいて環境管理計画を策定するが、環境管理計画は農地に関する地区レベルの詳細な土地利用計画となる。

補償要件の内容（表-3）以外に地域景観計画による景観保護地域⁽¹⁶⁾、79/49（EEC）、92/43（EEC）⁽¹⁷⁾が定める、特別保護地区、共同体保護地区が土地利用上の保護対象となると共に、生物多様性保護の観点から農業活動による湿地、湿性草原、灌木の保全と再生を図る必要があり、農業従事者が策定する環境管理計画は、地域の環境管理において重要な役割を担っている。

直接支払制度を活用した環境基盤整備の手法は公園外の環境管理に影響を与えた。また農村地域発展計画は、環境保全型農業実施による補償以外にも条件不利地域に対する補助を準備しており、直接支払制度を活用した農業経営体の小規模な事業展開は、フェラーラ低湿地帯に継続的な変化をもたらしていると考えられる。

3-4. EUコミュニティ・イニシアティブを活用した ボトム・アップ手法による事業展開と 環境管理主体・地域経営主体の形成

(1) Wetlandsプロジェクト（Interreg II c）

EUの構造基金は、公的介入の「地域化」（territorialisation of public intervention）を進めるため、地方政府、地方公共団体、NPO等が策定する地域計画を通じた財政支援を行うが、構造基金の注入下でさらに集中的な公的介入が必要と判断される地域問題に対しては、コミュニティ・イニシアティブが準備されている⁽¹⁸⁾。

WetlandsはEUのコミュニティ・イニシアティブ、Interreg IIc⁽¹⁹⁾、"Prudent management and development of natural and cultural heritage"の一つとしてCADES（Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern Space）を対象に、1998年～2000年に実施された。本計画は湿地環境の管理に対し、広域的視点からは自治体間の情報交換あるいは共同研究を、地域的視点からは地域における環境管理主体の形成を目的として設定している。

エミリア・ロマーニャ州は、プロジェクトのローカルメンバーとして公園管理協会、農業協同組合、個人農業従事者を選定し、パイロット事業の策定を委託するとともにそれらをパイロット事業の事業主体に位置づけた。パイロット事業における検討内容を、1）干拓農地における湿性草原の再生実験と農業活動による湿地の管理、2）農村型観光やエコ・ツーリズム経営等、条件不利地域における地域経営の多角化の検討、と決定し、1）の目的により農地内での湿地再生実験を実施、2）の目的

で事業主体独自の地域経営的取り組みを検討した。

公園管理協会、科学技術委員会と農業協同組合は協議によりパイロット事業を策定したが、計画策定、事業実施過程において公園管理協会、地元NPO、基礎自治体はそれぞれ環境管理とワイズユースの手法への検討を深め、連携して環境管理に不可欠な新しいネットワークを形成した⁽²⁰⁾。

事業主体に対するヒヤリング調査（表-4）から、干拓直後に入植した農業従事者は、湿地と農業活動との共生に対して経験的なノウハウを持ち、これが湿地管理に有効であることが理解できる。農業協同組合では自然環境関係の専門官を雇用し、公園管理協会や環境教育のNPOとエコ・ツーリズム等の事業を開始している。農業協同組合による事業の多角的展開が経済効果を予想させることから、地元の農業協同組合が自立的な地域経営の主体の一つとして成長する可能性を認めることができる。

(2) Delta2000（Leader II）による農村計画

フェラーラ低湿地帯ではEUのコミュニティ・イニシアティブ、LEADER II⁽²¹⁾の活動非営利団体GAL(gruppo azienda locale)として1994年にDelta 2000が設立された。Delta 2000を構成するのは、フェラーラ県、フェラーラ低湿地帯のコムーネ連合（i Comuni del Basso Ferrarese）、農業・職人企業・工業・商業に関連する企業組合、フェラーラ商工会議所などであり、地元ボランティアも活動に参加している。

Delta 2000の目的は、衰退農村における地域経営の多角化と雇用の促進であり、地域の農生産物に対するプロモーションやマーケティング、農村型観光を推進する。Delta 2000はPAL（地域行動計画／Piani di Azione Locali）を策定するが、Delta2000がイニシアティブをとって策定するケース、中小企業や職人企業が計画を策定し、Delta2000と連携を図ってこれを計画化するケースがある。たとえば農生産物に対する実験的プロジェクトとして伝統的なジュート栽培、ポー・デルタ州立公園内の淡水湿地で可能な半集約的漁業、汽水域における水質浄化システムの形成等が予算化され、ジュート栽培についてはアルマーニグループとの契約が成立することで事業として成功した。

農村型観光については、エコ・ツーリズムの経営手法に対するプロジェクトを実施し、地域の中小企業や職人企業のこの分野への参入を推進している。

(3) コマッキオ（Comacchio）汽水湖旧塩田におけるLIFE-NATUREプロジェクト

Natura2000を進めるEUの環境資金LIFE⁽²²⁾を活用し、

コマッキオ汽水湖の旧塩田再生計画が進められている。コマッキオ汽水湖には1984年まで塩田があり、塩田特有のハビタットを形成していた。しかし塩田が閉鎖され放置されることで汽水湖内の水循環が悪化し、エロージョンやエコ・トーンの喪失により海岸線の植生が変化する等、汽水湖内の生態系に変化が生じた。このためLIFEプロジェクトでは、コマッキオ汽水湖内の水環境を改善し、一部で塩田活動を再開し、営巣に必要な洲の整備を行うことにより、汽水湖環境を保全・再生するプロジェクトを始めている。

本計画では汽水湖の管理を継続的に実施するため塩田のワイズユースが必要となるが、公園管理協会と環境教育のNPOが中心となり、旧塩田を環境教育基地として活用することが提案された。イタリア環境省はかねてから旧塩田の生態的・景観的重要性について注目しその管理について検討していたが、上記の提案を受けて地域の管理にこれをゆだねることを決定し、旧塩田をコマッキオ市に払い下げた。

公園管理協会と地元のNPOを中心に、鉄筋コンクリートの建造物を解体し、水環境や鳥相に負荷を与えない農家建造物の再利用を図り、これを学習センターや宿泊施設とする計画を策定している。また、コマッキオ汽水湖がラムサールサイトであることからLipu⁽²³⁾による鳥類に対するモニタリングシステムを確立し、一般ビジターの受け入れを進めている。

3-5. パルコ政策における施策展開の特徴

パルコ政策が公園を基盤として施策を展開する背景には、次のような計画上的特徴がある。

研究対象地域は条件不利地域の衰退農村であるが、公園は、農地や林地等の地域環境を保護対象としており、まず原則として、地域環境の保護が前面に打ち出される。次に条件不利地域における耕作地放棄を避けるため、公園地域計画が農地をいったん建築不自由とした上で、計画的な農地転用を実施し、環境保全・再生型の公共事業を実施する。これは基盤整備だけでなく、地域経営のモデル事業に及ぶ。農業活動を通じた環境管理と農業従事者の経営的多角化の両立が不可欠であることから集落協定等の自主計画によりこれを進め、直接支払制度を有効に活用する。そして最後に保全・再生された環境の管理主体、それらを有効利用する地域経営主体の形成を推進し、これを多様化する。

こうした計画構成がパルコ政策の特徴であり、これにより一定の効果を発揮している。

4. パルコ政策に対する評価

パルコ政策のもとで展開された施策について、これらを立体的に構成する環境保全・再生型の地域計画に対し、1) 公園による環境の保全と再生、2) 公園地域計画による農地の土地利用調整、3) 直接支払制度による環境管理、4) 広域的なEUプログラムの展開と環境管理主体の形成、という4つのポイントを指摘することができる。以下にこの4点に対する分析と評価を行う。

(1) 公園による環境の保全と再生

まず直接的な農村的土地利用の保全技術として、公園地域計画はラムサールサイトだけでなく広域的に農地を保全の対象とした。公園対象地域約6万haの65%を占めるプレ・パルコのほとんどが農地であるが、特に干拓農地に「パルコ」の名辞を与えて戦略的に環境保全・再生の計画対象とした点に特徴がある。干拓農地はそれ自体では豊かな自然環境であるとは云えないが、これを「パルコ」とすることで、衰退農村を「湿地と人間生活との共生」の場として位置づけ、自治体は環境保全・再生型の公共投資を集中した。

「パルコ」が示す空間的概念は、IUCNによるPARKS FOR LIFEの理念を応用したものであると云えるが、特に注目できるのは、公園地域計画に規制計画以上の実効性を与え、公園管理協会が地域の多様な主体と連携して、環境保全・再生を目的とする事業を実施した点である。

本稿は「環境再生」を、「自然再生」とは異なる概念で使用している。いったん喪失した湿地を復元・回復するという意味での生態的「再生」は、厳密には極めて難しい。しかし「湿地環境の再生」は、湿地環境が持っていた水質浄化や水の維持機能の「再生」、また湿地と人間生活との共生の形である文化的景観の「再生」という意味において、地域の生態的、文化的価値を認識する重要な概念である。当初は湿地に限定されていた再生事業は、現状では湿地内に残存する建造物やジュートなどの伝統的農作物を含む地域景観全般を対象とするものになりつつあり、これはESDPが示す「持続可能な発展、自然的・文化的遺産の管理と保護」(sustainable development, prudent management and protection of nature and cultural heritage)の実現に向けた取り組みに相当する。

研究対象地域では、干拓農地で自然再生事業を実施した後に「パルコ」を設定したのではなく、むしろ逆に「パルコ」を設定した後に環境保全・再生型の事業を展開した。その意味で、「パルコ」が何を保全・再生しようとしているのかを認識するプロセスは、地域自体が地

域資源の価値を評価するための内在的な契機を与えたと考えることができる。この点についてパルコ政策に関わったチェルヴェラーティは、「地域住民自体が自然環境の保全と管理について熟考し、その方法を計画立案してゆくプロセスを通じて地域自身がその価値を明らかにする必要がある」とパルコ政策を評価している。

(2) 公園地域計画による農地の土地利用調整

わが国の自然公園法におけるように、一般に公園計画は土地利用規制として高い実効性を持つが、研究対象地域における公園地域計画は、特別保護地区に対する土地利用規制だけでなく、プレ・パルコを通じた土地利用調整の働きをしている。公園地域計画は土地所有者との合意を図りつつ農地を事業区域と規制区域に再区分しており、プレ・パルコはいわば農地における事業区域と位置づけられる。地域計画に基づいて、一部の農地では観光を目的とする開発事業が実施される。この場合プレ・パルコを中心に事業が展開され、農地の土地利用転換が積極的に図られる。しかし公園地域計画により環境保全を担保した上で農地転用が実施されることから、開発事業は、非計画的な開発を抑制した環境保全・再生型の事業となり、農地の公共的利用を進めるものとなる。

農業経営体は、公園地域計画による土地利用調整によって農地利用に対し一定の開発権を獲得しうが、この場合集落協定により環境管理に関するルールがあらかじめ取り決められている⁽²⁴⁾。集落協定は公園管理協会という公的主体が関与することにより法的効力が保証される。

また集落協定や環境管理計画による合意形成に基づいた自主的な土地利用規制は、プレ・パルコ内農地の詳細な土地利用計画として機能し、植生、水系、土壌等を含む、きめ細かい環境管理を可能とする。

(3) 直接支払制度による環境管理

直接支払制度は、農村地域発展計画を通じて公園政策と連携することで、従来から実施されてきた個々の農業経営体に対する所得補償であると同時に、新たに地域経営の多様化プロセスを支える役割を担っている。補償額は条件不利地域ほど高く、また条件不利地域に対応する補償も別途準備されていることから、研究対象地域では財政的な支援システムは、地域経営において一定の結果が出るまでの期間、農業従事者を保護するために不可欠となっている。

集落協定や環境管理計画に基づき、農業活動を通じた恒常的な地域の環境管理を実施することは、地域の持続的な発展につながる地域全体の問題であり、これによって失われる所得に直接補償が実施されることには地域住

民、特に都市住民の認知が必要である。ゆえに農園内に一般訪問者を受け入れ、農業従事者自らが農業の多面的機能について説明する事業は、補償システムへの理解を広める地域的事業としての役割を担っていると考えることができる。

(4) 広域的なEUプログラムの展開と環境管理主体の形成

環境保全・再生型事業によりラムサールサイトの環境が改善され、その重要性が高まることで環境教育やエコ・ツーリズムを目的とする学生やビジター、国際会議の開催による専門家の来訪の機会が増える。また地域の環境的質が向上し、公園のブランド化を図ることにより農生産物も高付加価値で販売が可能となり地域経営の安定が促進されるという、環境管理と地域経営の相乗効果がある。こうした状態を効率的に作り出すために、研究対象地域で採用される計画技術には、環境管理主体あるいは地域経営主体の形成があらかじめ具体的な形で想定されている。

プレ・パルコを中心に実施されるEUコミュニティ・イニシアティブや環境プログラムは、環境管理主体あるいは地域経営主体の形成を目的の一つに組み込んでいる。Wetlandsでは事業計画策定・実施プロセスにおいて地域の多様な主体間でのパートナーシップが図られ、Leaderでは地域の産業従事者がNPOを設立して農村計画を策定することで、多様な主体による地域経営への参画が促進され、LIFEではワイズユースの主体を環境教育への参加者としてすることで、恒常的な利用による参加型の汽水湖管理を想定している。これらはそれぞれ、湿地管理や農村型観光の推進等、各プログラムの目的を追及する過程で実施される協議や事業計画の策定を通じて主体形成を促す。すなわち環境管理や地域経営に対し、基礎自治体、地方公共団体、NPO、企業、地域住民<socio-economic player>等、地域の多様な主体が水平的ネットワークを形成しながら政策決定に直接関わることができる地域のあり方を、地域計画を通じて具現化している。

上記のように、地域の環境管理や地域経営に多様な主体の関与が促進される状態では、計画間の調整や、地域主体間の利害調整が困難となることが予想されるが、研究対象地域では公園地域計画が諸計画を、公園管理協会が主体間について、環境保全・再生の視点からそれぞれ整理を行っているものと考えられ、この中間的な主体の存在が、地域計画の総合的な実践を可能としていると言えることができる。

5. 結語

本稿では、研究対象地域がパルコ政策の地域計画的利

用を通じてどのように環境管理を実現し地域経営の多様化を図ったかを検討し、そこで注目しうる点について指摘してきた。

研究対象地域においては、1) 地方自治体がパルコ政策に強い実効性を持たせ、環境保全・再生型の公共事業を実施した、2) プレ・パルコを活用した土地利用調整は農村的土地利用の多様化を可能とし、農地において環境保全・再生型の事業計画が進められた、3) 2) を実施する過程に、環境管理主体および地域経営主体の形成という目的をあらかじめ取り込み、その実現を図った、という3点に注目できる。

上記の3点を実施する過程において、公園管理協会を核として基礎自治体、NPO、農業協同組合、産業団体などが協議を行い、集落協定や環境管理計画を策定してこれを公園地域計画と連動させることで、地域づくりにおける環境管理主体や地域経営主体の意思決定が強い実効性を持ちえ、主体的な環境管理を地域経営の新たな手法に結びつけた。

フェラーラ低湿地帯では従来から国土計画に基づく干拓事業や産業拠点開発が実施されてきたが、地域計画が地域の経営・管理に関する権限を獲得した後は、これを都市を支える重要な地域環境として認識し、保全・再生の対象へと切り替えた。この転換には、パルコ政策の先見性がある。またエミリア・ロマーニャ州が都市スプロールを抑制して多極分散的な中小都市連携の効率性を維持し、地域の持続的発展を達成する目的で、広域平野部における積極的な環境保全・再生型の地域計画を採用した点についても高く評価することができる。フェラーラ低湿地帯と中小都市連携という構造は相関的に地域内の空間バランスを図っている。現状ではアドリア海沿岸部の湿地環境は生物多様性保護のEU規則によって開発規制され、EU領域内の国境を越える地域計画が展開される中で、より広域的な視点からのフェラーラ低湿地帯の地域像が提示されつつある。

わが国においても、地域の持続的発展という広域的問題から中小都市と中山間地域の関係を見直し、その中で農村的土地利用の多様化による地域経営の手法を検討してゆく必要がある。研究対象地域にみられるように、自然公園の普通地域に戦略的に農地を取り込む手法や、農業農村整備事業等で設定される環境創造区域及び環境配慮区域による環境管理の可能性がある。また中山間地域等直接支払制度による直接補償の要件に関しては、現状の国土保全や水源涵養を図るという位置づけに留めず、集落協定の可能性や環境管理主体あるいは地域経営主体の形成を念頭に入れ、その活用手法については地域が独

自に検討を進めることが重要である。

中山間地域の保全やそこでの地域経営に対する問題は、地域における自然環境や文化的環境を再評価し、これらを有効利用してゆく中に解決に向けた契機があると考えられ、その実現を目指す地域計画技術の採用を検討してゆく必要がある。

補注

- (1) 参考文献12) によれば、EU委員会がまとめた「EU内のサステナブル都市開発のための行動計画骨子」は都市こそが欧州経済の原動力であり、雇用の創出や環境問題の解決により質の高い生活を市民に提供する中心的な役割を担うとしている。
- (2) EU加盟国による非公式の閣僚会議により1999年に最終合意されたEUの空間計画。参考文献2) 参照。
- (3) 参考文献13) によれば、1950年代には約60であったヨーロッパの自然公園は1995年に600を越え、うち40%がこの10年間に設立されたが、そのほとんどが州レベル (Regione, Länder) の自然公園である。
- (4) イギリスは1930年代の終りに最初の国立公園を設立しているが、この時人間の居住地域、特に農村を含む公園を設立した。イギリスでは公園概念に歴史的に営まれてきた人間生活が含有され、こうした公園概念は、フランス、イタリアにも見られる。さらにIUCNは、自然に対する人間生活の影響が強いヨーロッパを対象に、PARKS FOR LIFEの概念を提唱し、自然と人間の共生の形を景観の観点から保護対象とした。
- (5) 石川県加賀市、片野鴨池 (10ha) はその代表的な事例である。
- (6) 1994年のEUのデータによると一人当たりのGDPはハンブルグが最も高く、エミリア・ロマーニャ州はバイエルン州と並び8番目に高い。なおイタリアではロンバルディーア州が最も高く、エミリア・ロマーニャ州は2番目に高い。参考文献14) 参照。
- (7) 参考文献15) によれば、イタリアにおける従業員250名までの中小企業は全企業数の71.4% (日本71.4%) であり、うち従業員が1人～9人が23.3%、10人～49人が29.2%、50人から249人が18.9%で、50人までの中小企業が重要な役割を担っていることが解る。
- (8) フランコ・ファリネッリは、参考文献16) において、ロンドンとフェラーラ低湿地帯のこの関係は、

世界の金融市場の中心とその投機対象である周縁という関係において、地域が非物質化 (smaterializzazione) した時代を象徴し、都市と農村あるいは都市民と農民という直接的な関係が喪失する危機であったと分析している。

- (9) エミリア・ロマーニャ州の「州立公園および自然保護地区法」は州立公園を、「自然、歴史-文化、景観、科学などの観点から評価できるその地域の複合的な特徴が、人間生活や経済発展だけでなく、自然環境や自然資源の保全および回復の必要性も尊重する方法で、統一的な有機体として機能している地域系 (sistemi territoriali)」と定義している。
- (10) 保護地区内においても、干拓管理協会等の財団が所有する以外の農地は私有地である。
- (11) ヒヤリングは、1996年2月から2001年秋まで断続的に実施した。ヒヤリングの対象は、エミリア・ロマーニャ州環境・地域計画省公園課 (Stefano Corazza)、エミリア・ロマーニャ州農業省 (Marchesi)、フェラーラ県農業課 (Gabrielle Ghetti)、フェラーラ県地域計画課 (Moreno Po)、ポー・デルタ州立公園管理協会 (Lucilla Previati、Gloria Minarelli)、農業協同組合 (ソルジェーヴァ、ラモーネ、サン・アルベルト・エ・メッザーノ)、個人土地所有者である。
- (12) 事業資金は40haで600,000Ecuである。
- (13) EEC2081/92に基づく、DOP (la Denominazione di Origine Protetta: 原産地保証) やIGP (Indicazione Geografica Protetta: 保護地区表示) がある。
- (14) 1257/99に基づき、農村地域発展計画において湿地管理に対し支払われる直接補償は、一般的な農地で520Euro/ha/年、平野部で600Euro/ha/年、丘陵部で420Euro/ha/年である。
- (15) 環境保全型農業では集約的農業を行うことができず、むしろ粗放化を推進し、林地・湿地の復元を実施するため、生産活動による所得は減少する。
- (16) 直接支払制度により保護もしくは保全される自然景観、半自然景観、農業景観は、地域景観計画による第17項、34項 (湖沼、水系、干拓水路)、同じく第28項 (表面水、地下水)、第30項 (公園、自然保護地区)、第19項、第25項 (自然景観保存地区)。
- (17) 79/49(EEC)は鳥に関する保護指令、92/43(EEC)は生物多様性に関する保護指令である。
- (18) 参考文献17) 参照。
- (19) コミュニティ・イニシアティブのうち、Interreg

はESDPの実現を目指すプログラムでありEU領域内の均等な発展を目的として実施される、クロスボーダー、トランスナショナル、インターリージョナルな地域計画。Interreg IIcは2000年まで実施されたが、2000年以降はInterreg IIIBがこれをひきついでいる。

- (20) 湿地のワイズユースとは、農業や漁業に湿地の機能を活かし、湿地を持続的に利用しながら保全することをいう。たとえば、生態容量に見合った漁業や生物多様性を活かしたエコ・ツーリズム等がこれに該当する。湿地の持つ水の維持機能や気候安定への影響は農業活動に重要な役割を果たしており、逆に農地からの排水やこれによる地下水位の上昇は湿地にダメージを与える。環境保全型農業では、湿地環境を農業活動に有効利用することができ、また湿地に負荷を与えない農業を行うことができる。こうしたことからWetlandsでは、自治体がシンポジウム等の協同研究や啓蒙活動を行い、公園管理協会と農業協同組合が湿性草原の再生を目的とした農地の掘削、水位調整、植物の蒔種を実施し、また地域経営に対してはNPOが湿地を使った環境教育やエコ・ツーリズムのセミナーを実施するなど多様な主体が協働して様々な試みを行なった。
- (21) 農村地域の発展を対象とし、EU内の農村連携を形成するプログラム。2000年以降はLEADER+。
- (22) LIFEはL'instrument financier pour l'Environnementの略であり、LIFE EnvironmentとLIFE Natureの2種類がある。LIFE-Natureは、92/43 (EEC) および79/409 (EEC) に基づき、Natura2000の重要ハビタットを保護するためのプロジェクトである。
- (23) イタリア野鳥の会
- (24) 農村型観光の先進地域であるトスカナ州では、農村型観光の開発から丘陵地において実質的な耕作放棄が進み、また市街地近郊の農地においては観光用宿泊施設等の建築行為による市街化が拡大している。このような事態を回避するためには、開発に関する一定のルールを土地所有者自身が決める必要がある。

引用文献

- 1) 第5次全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」－地域の自立の促進と美しい国土の創造－
- 2) European Commission, ESDP European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (1999)
- 3) 本中眞：文化と自然のはざまにあるもの、奈良文化財研究所学報、第58冊 (1999)
- 4) 79/49 (EEC)、92/43 (EEC)
- 5) 森本幸裕：生き物保全からみたランドスケープ・プランニングの現状と課題、ランドスケープ研究、Vol65/No.3 (2002)
- 6) Allen J.Scott, Lohn Agnew, Edward w.Soja, Michel Storper "Global City-Regions"Oxford University Press (2001)
- 7) Lorenzo Bellicini"LA CAMPAGNA URBANIZZATA", STORIA DELL'AGRICOLTURA ITALIANA, pp77-130, Marsilio Editori (1989)
- 8) Regione Emilia-Romagna"Piano territoriale regionale" pp 25-30, pp107-113 (1988)
- 9) Patrizio BIANCHI"LE POLITICHE INDUSTRIALI DELL'UNIONE EUROPEA" Il Mulino (1995)
- 10) 片山健介、大西隆：欧米における広域圏計画、都市計画、226、Vol.49/No.3 (2000)
- 11) Regione Emilia-Romagna"PROGETTO PILOTA PER UN PARCO A FINI MULTIPLI NEL FERRARESE" pp 3-6 (1975)
- 12) 矢作弘・岡部明子：21世紀EUの都市戦略－市場主義に対抗する地域主義とサステナビリティ、世界、658号 (1999)
- 13) Roberto GAMBINO "CONSERVARE INNOVARE, Paesaggio, ambiente, territorio"UTET Libreria (1997)
- 14) Paul Balchin, Luděk Syora, Gregory Bull"Regional Policy and Planning in Europa", ROUTLEDGE (1999)
- 15) Sebastiano Brusco, Sergio Paba " Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta", STORIA DEL CAPITALISMO ITALIANO, pp 265-333, Progetti Donzetti (1997)
- 16) Franco Frinelli"LO SPAZIO RURALE NELL'ITALIA D'OGGI"STORIA DELL'AGRICOLTURA ITALIANA, pp229-247, Marsilio Editori (1989)
- 17) European Commission, Official Journal of the European Communities, C156/18-28 (2000)

地域の持続的発展におけるパルコ政策の可能性

井上典子

要旨：わが国の国土計画は、「多自然居住地域」の形成を提唱している。地域の持続的発展を目的とするバランスのとれた土地利用を実現するためには、環境保全型農業等を活用した地域の環境管理が図られる必要がある。しかし実際には都市スプロールや農業市場の自由化は農村の荒廃や農業活動の衰退を誘発しており、これらを抑制するためには、生態的、社会・経済的観点から農村発展を進める計画システムが準備される必要がある。

本稿は、イタリア、エミリア・ロマーニャ州、フェラーラ低湿地帯の条件不利地域干拓農地において実施されるパルコ政策について分析することを意図している。パルコ政策は新しいタイプの公園システムであり、荒廃した農村において環境の再生を中心とした事業を展開し、また自治体、NPO、地域住民の水平的ネットワークを形成することで、地域における自然的、文化的資産の管理を進めている。